



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Istota i wybrane aksjologiczne uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego

Author: Paweł Grzywna

Citation style: Grzywna Paweł. (2016). Istota i wybrane aksjologiczne uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego. W: A. Bryłka, T. Kałuski, M. Korbaś (red.), "Władza a społeczeństwo" (S. 86-104). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

PAWEŁ GRZYWNA

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Istota i wybrane aksjologiczne uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego

Problematyka badań nad kategorią szeroko rozumianego bezpieczeństwa stanowi istotny obszar eksploracyjny dla nauk społecznych. Współczesny zakres pojęcia bezpieczeństwa uległ bowiem przemianie – obok tradycyjnych już płaszczyzn politycznej czy militarnej pojawiły się nowe sfery, m.in. bezpieczeństwo społeczne¹. Jednocześnie nie została ustalona jednoznaczna odpowiedź na pytanie: Czym jest bezpieczeństwo społeczne? Jaka jest jego istota? Jakie czynniki warunkują poziom bezpieczeństwa społecznego? Celem niniejszego artykułu będą zatem teoretyczne rozważania oraz przegląd najważniejszych aspektów wskazanej tematyki i próba odpowiedzi na powyżej postawione pytania badawcze.

Według J. Supińskiej bezpieczeństwo zdefiniować można jako wolność od zagrożeń, których źródeł należy upatrywać w:

- 1) przyrodzie (ekosferze), która stanowi najstarsze i jednocześnie naturalne źródło zagrożeń dla egzystencji człowieka,
- 2) technice – technosferze, stworzonej przez człowieka, który paradoksalnie starając się okiełznać przyrodę i uniezależnić się od niej, popadł w uzależnienie od techniki,
- 3) społeczeństwie, w systemie społeczno-gospodarczo-politycznym, który warunkuje zachowania ludzkie. W szczególności wskazać należy:
 - zorganizowaną przemoc: wojny, konflikty militarne, represje, system prawny ograniczający wolność jednostek,
 - tzw. kwestię społeczną wyrażającą się m.in. „walką o byt”,
 - wyzysk ekonomiczny,

¹ Por. M. MALEC: *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*. Warszawa 2006, s. 32.

- nadmierne wymagania społeczne, np. w postaci kultu piękna,
 - zbyt dużą ingerencję różnych instytucji w życie prywatne jednostek,
 - szybkość zmian otoczenia, tzw. szok przyszłości, na który zwracał uwagę A. Toffler.
- 4) agresji ze strony innych osób – zachowania patologiczne, przestępstwa, nienawiść itd.
- 5) samej osobie, która może stać się zagrożeniem dla siebie wskutek różnych przyczyn:
- czynników genetycznych i nabytych,
 - czynów karalnych, wymierzonych w inne osoby,
 - zachowań autodestrukcyjnych,
 - podejmowania świadomych działań zwiększających korzyści, ale obciążonych ryzykiem².

Przedstawiony systematyczny przegląd źródeł zagrożeń wskazuje na znaczną liczbę czynników, które warunkują bezpieczeństwo oraz poczucie bezpieczeństwa jednostek, grup społecznych, a nawet całych narodów. W tym kontekście ważną kategorią naukową, umożliwiającą rozpoznanie zagrożeń bezpieczeństwa, jest wskazana uprzednio kwestia społeczna, której istotę można sprowadzić do ograniczenia bądź całkowitego „blokowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”³. Niezaspokojone potrzeby powodują bowiem odczuwalny stan braku, który narastając, warunkuje trudne sytuacje życiowe zagrażające poczuciu bezpieczeństwa jednostek.

Podstawowymi niebezpieczeństwami, w związku z powyższym, są zagrożenia:

- 1) bytu człowieka, które wynikają z niezaspokojonych potrzeb fizjologicznych,
- 2) środowiska mieszkaniowego, zwłaszcza substandardowego,
- 3) pracy oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy – istotne znaczenie ma niepewność pracy, wypadkowość i choroby zawodowe,
- 4) środowiska przyrodniczego, zwłaszcza życia na obszarze zanieczyszczonym,
- 5) zdrowia – obawa o bezpieczeństwo zdrowotne i utrudniony dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej,
- 6) natury ekonomicznej – brak odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, życie w niedostatku bądź ubóstwie,
- 7) utrudniające prawidłowy rozwój, m.in. utrudniony dostęp do systemu edukacji i niski poziom wykształcenia, brak dostępu do placówek sportowo-kulturalnych.

Kwestie społeczne w sposób oczywisty stanowią więc barierę w osiągnięciu bezpieczeństwa jednostek, wyznaczając tym samym wyzwania dla polityki bezpieczeństwa współczesnego państwa.

² Por. J. SUPIŃSKA: *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa 1991, s. 83–84.

³ B. RYSZ-KOWALCZYK: *Teoria kwestii i problemów społecznych*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 2007, s. 182.

W analizie problematyki bezpieczeństwa konieczne wydaje się również uwzględnienie aspektów tej kategorii – statycznego oraz dynamicznego. W wymiarze statycznym bezpieczeństwo to stan braku zagrożeń dla podmiotu, stan spokoju (osiągnięte poczucie bezpieczeństwa). Natomiast w aspekcie dynamicznym określane jest ono jako proces osiągania i utrzymywania stanu braku zagrożeń (zapewnianie poczucia bezpieczeństwa podmiotu). Drugie podejście oddaje rzeczywistą i dynamiczną naturę zjawiska bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo danego podmiotu tożsame jest zatem z celowym jego działaniem, którego przedmiotem jest zapewnianie egzystencji i realizacji innych ważnych potrzeb oraz interesów w środowisku niebezpiecznym.

Podmiotem bezpieczeństwa mogą być zarówno pojedyncze osoby, grupy społeczne, jak też narody czy społeczności międzynarodowe. W zależności od zastosowanej skali można wyodrębnić więc bezpieczeństwa:

- 1) indywidualne (personalne),
- 2) grupowe,
- 3) narodowe – tożsame z państwowym,
- 4) międzynarodowe.

W ramach bezpieczeństwa narodowego można wydzielić także dziedziny bezpieczeństwa, np. bezpieczeństwo ekonomiczne, społeczne, militarne, publiczne, ekologiczne i inne. Przytoczone tzw. szerokie podejście do kategorii bezpieczeństwa ukazuje nowy sposób definiowania tej kategorii, swoistą ewolucję – od ujmowania w kategoriach przestrzenno-terytorialnych do charakteryzowania w kategoriach sektorowo-problemowych (poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa).

Ze względu na podjętą w niniejszym artykule tematykę rozważań dotyczącą szczególnie istoty bezpieczeństwa społecznego należy zwrócić szczególną uwagę na koncepcję *human security* (bezpieczeństwa jednostki ludzkiej) obejmującą społeczny oraz socjalny wymiar bezpieczeństwa. Podstawę tej koncepcji można odnaleźć w opublikowanym w 1994 r. przez Program Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) Raporcie o rozwoju społecznym zatytułowanym *New dimensions of human security*. W dokumencie tym podkreślono, iż „koncepcja bezpieczeństwa zbyt długo była rozumiana w sposób wąski, jako bezpieczeństwo terytorium [...] lub jako ochrona interesu narodowego w polityce zagranicznej, bądź jako światowe bezpieczeństwo [...]”. Dla większości ludzi brak poczucia bezpieczeństwa wynika z obawy o codzienny byt (pożywienie, pracę, czy bezpieczeństwo rodziny), niż ze strachu przed globalną katastrofą⁴.

Raport określił również wymiary *human security*, w skład którego powinny zostać włączone (rozszerzone) zagrożenia w siedmiu obszarach:

⁴ United Nations Development Program: *Human Development Report 1994*. New York–Oxford 1994, s. 22.

- 1) bezpieczeństwa ekonomicznego,
- 2) bezpieczeństwa żywnościowego,
- 3) bezpieczeństwa zdrowotnego,
- 4) bezpieczeństwa środowiskowego (ekologicznego),
- 5) bezpieczeństwa osobistego,
- 6) bezpieczeństwa społeczności (wspólnot),
- 7) bezpieczeństwa politycznego⁵.

W rozważaniach nad *human security* zaznaczyć warto, iż interpretacja tego pojęcia ukształtowała się niejako wokół dwóch szkół (koncepcji): japońskiej i kanadyjskiej, a wspólnego ich ideologicznego źródła należy doszukiwać się w przemówieniu prezydenta USA Franklina D. Roosevelta z dnia 6 stycznia 1941 r. *O czterech wolnościach*:

- 1) wolności słowa i wypowiedzi,
- 2) wolności kultu,
- 3) wolności od niedostatku (nędzy),
- 4) wolności od strachu (lęku)⁶.

Japoński nurt *human security* pojmuje zatem bezpieczeństwo jako „wolność od niedostatku” (*freedom from want*), czyli zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych jednostki (przetrwania) oraz zagwarantowanie pozytywnego bezpieczeństwa (rozwoju). Szkoła japońska prezentuje tzw. szerokie podejście do koncepcji *human security*, podkreślające godność człowieka i jego prawo do rozwoju. Praktyczną realizacją tych deklaracji było powołanie z inicjatywy rządu Japonii, w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, United Nations Trust Fund for Human Security, którego zasadniczym celem jest promocja bezpieczeństwa jednostki w myśl zasady: „Freedom from fear, freedom from want, freedom to live in dignity”⁷.

Zawężające podejście do *human security* przyjęła szkoła kanadyjska, koncentrując się na rozważaniach nad konfliktami zbrojnymi i związaną z nimi pomocą humanitarną – podejście *freedom from fear*, a także na akcentowaniu wolności politycznych oraz praw człowieka. Kanadyjska interpretacja *human security* dopuszcza również użycie siły na terenie innego państwa, ale zawsze w imię ochrony jednostki⁸.

Z przeprowadzonych dotychczas rozważań można wywnioskować, iż odwołują się one do dwóch zasadniczych kategorii, które wymagają skonkretyzowania: bezpieczeństwa socjalnego i społecznego.

⁵ Ibidem, s. 22.

⁶ F.D. ROOSEVELT: *The Four Freedoms*, <http://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthe-fourfreedoms.htm> [dostęp: 25.09.2013].

⁷ Por. United Nations Trust Fund for Human Security: *Human Security for All*, <http://www.unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all> [dostęp: 26.09.2013].

⁸ K.P. MARCZUK: *Trzecia Opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*. Warszawa 2007, s. 87.

Zgodnie z koncepcją M. Księżopolskiego bezpieczeństwo to „stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania”⁹. Zagrożenia obejmują ryzyka socjalne, których katalog najpełniej wyrażony został w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego¹⁰. Należą do nich:

- zagrożenie zdrowia o różnych źródłach, ale skutkach podobnych – objawiających się niemożnością zarobkowania i w związku z tym brakiem środków finansowych na pokrycie leczenia,
- zagrożenie starością, zwłaszcza brakiem możliwości uzyskiwania dochodu, a w dalszych stadiach niesamodzielnością i uzależnieniem od innych osób,
- zagrożenie trwałą niepełnosprawnością i związaną z nią trwałą niezdolnością do zarobkowania,
- zagrożenie bezrobociem i brakiem źródeł utrzymania, które warunkowane są niedoskonałością systemu ekonomicznego,
- zagrożenie czasową niezdolnością do zarobkowania z powodu połogu i późniejszej opieki nad dzieckiem,
- zagrożenie osób niezdolnych do pracy, utrzymywanych przez pracownika, śmiercią ich żywiciela¹¹.

Zestawienie tychże zagrożeń ulega przemianom, które wynikają z szerszych przeobrażeń natury społecznej, gospodarczej czy politycznej. Dochodzą do tego również nowe zjawiska społeczne, rozkład życia rodzinnego, samodzielne rodzicielstwo czy postęp technologiczny.

Bezpieczeństwo socjalne wobec powyższego jest kategorią ograniczającą się wyłącznie do zapewnienia środków wystarczających do przeżycia. Bezpieczeństwo społeczne stanowi natomiast koncept szerszy, oznacza bowiem „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek”¹². Obejmuje zatem nie tylko stan wolności od ryzyka socjalnego, ale również bezpieczeństwo rozwoju jednostek. Bezpieczeństwo socjalne jest w związku z tym elementem składowym bezpieczeństwa społecznego.

Gwarancja bezpieczeństwa socjalnego stanowi główny cel systemu zabezpieczenia społecznego, którego zakres definicyjny sprecyzować można za Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dn. 29 września 1993 r. jako „system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo

⁹ M. KSIĘŻOPOLSKI: *Hasło Bezpieczeństwo socjalne*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. RYSZ-KOWALCZYK. Warszawa 2001, s. 20.

¹⁰ Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego: Dz.U. z 2005 r. nr 93, poz. 775.

¹¹ Por. J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa 1966, s. 87.

¹² M. KSIĘŻOPOLSKI: *Hasło Bezpieczeństwo socjalne...*, s. 20.

zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. W skład tak pojętego zabezpieczenia społecznego wchodzi trzy instytucje prawne: ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający¹³.

Z przywołaną definicją koresponduje definicja zaproponowana przez J. Piotrowskiego, który przez pojęcie zabezpieczenia społecznego rozumie „całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych społecznie uznanych za ważne potrzeb”¹⁴. Wartość eksplanacyjna tej definicji koncentruje się zatem na bezpieczeństwie socjalnym jako elemencie bezpieczeństwa społecznego, które powinno zostać zapewnione przez instytucje państwa. Obowiązek ten wynika również z zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ „nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego jest zapewnienie szybkiej i odczuwalnej poprawy jakości życia obywateli. Wymaga to prowadzenia aktywnej polityki społecznej – przede wszystkim radykalnego ograniczania sfery ubóstwa i zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego poprzez wzrost realnych dochodów wszystkich grup społecznych oraz zmniejszenie stopy bezrobocia. Działania instytucji państwowych winny mieć również na celu zapobieżenie nadmiernemu rozwarstwieniu społecznemu i politykę wyrównywania różnic w rozwoju społecznym poszczególnych regionów”¹⁵.

Potwierdzenie omówionych wyżej zapisów można również znaleźć w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie uznano, że aktywność państwa w sferze bezpieczeństwa społecznego powinna skupić się na wzmacnianiu poczucia bezpieczeństwa socjalnego, tak aby zapobiec rozwarstwieniu i wykluczeniu społecznemu, „m.in. poprzez dostęp wszystkich obywateli do wytwarzanych dóbr, umożliwiającą zaspokojenie przynajmniej ich podstawowych potrzeb”¹⁶. Współczesne państwo jest bowiem gwarantem bezpieczeństwa, w tym także bezpieczeństwa społecznego, z czym wiąże się stworzenie obywatelom ram rozwojowych m.in. poprzez odpowiednią politykę społeczną.

Analiza bezpieczeństwa społecznego Polski wymaga, aby rozważyć także uwarunkowania tej kategorii, przez które rozumie się czynniki mające istotny wpływ na bezpieczeństwo. Analogicznym określeniem do pojęcia „uwarunko-

¹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r., K. 17/92, OTK 1993/2/33.

¹⁴ J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 28.

¹⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa 2007, s. 16.

¹⁶ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa 2013, s. 182.

wania bezpieczeństwa społecznego” jest termin „determinanty bezpieczeństwa społecznego”. Relację między zakresami tych terminów można przedstawić w postaci dwóch podejść. Według pierwszego dwa wymienione pojęcia uważane są za tożsame – tak też będą traktowane w dalszej części niniejszego artykułu. Natomiast zgodnie z podejściem drugim determinanty uznaje się za szczególnie istotne uwarunkowania – decydujące i przesądzające w kształtowaniu bezpieczeństwa.

Efektywność kształtowania bezpieczeństwa społecznego zależy zatem w znacznym stopniu od racjonalnego identyfikowania oraz wykorzystania wielu zmiennych w czasie i przestrzeni uwarunkowań. Istotną rolę odgrywa polityka publiczna w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego (polityka społeczna), która powinna być nakierowana na rozpoznanie, kształtowanie uwarunkowań oraz neutralizowanie determinant niekorzystnych. Uwarunkowania tworzą swoiste ramy, w których prowadzona jest polityka w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego, wpływając jednocześnie na cele, kierunki oraz instrumenty tej polityki. W krótkim okresie czasu uważane są za zmienną niezależną, natomiast w perspektywie długofalowej mogą ulegać modyfikacji.

Determinanty bezpieczeństwa społecznego klasyfikuje się na podstawie różnych kryteriów. Kategorie uwarunkowań wyodrębnione ze względu na określone kryteria przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Klasyfikacja uwarunkowań bezpieczeństwa społecznego

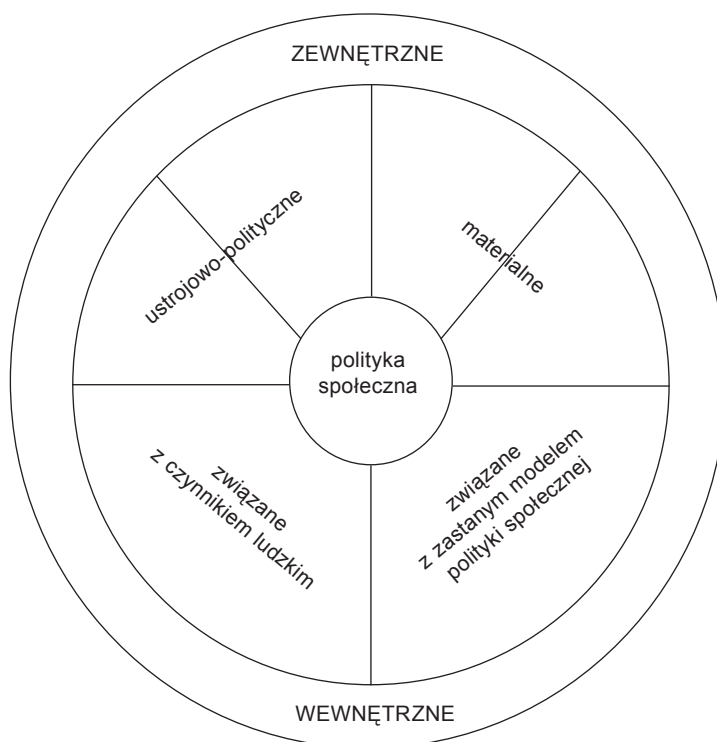
Kryterium	Rodzaje uwarunkowań
Źródło pochodzenia	– wewnętrzne (endogeniczne), – zewnętrzne (egzogoniczne).
Zasięg oddziaływania	– globalne, – krajowe, – regionalne, – lokalne.
Istotność	– o rosnącym znaczeniu, – o stałym znaczeniu, – o malejącym znaczeniu.
Sprzysianie bezpieczeństwu	– sprzyjające, – neutralne, – niesprzyjające (zagrożenia).

Źródło: Opracowanie własne.

Za determinanty bezpieczeństwa społecznego można uznać również główne uwarunkowania polityki społecznej jako polityki publicznej odpowiedzialnej za kształtowanie bezpieczeństwa społecznego, w tym socjalnego. Zgodnie z ustaleniami C. Żołędowskiego (schemat 1.) wyróżnić można następujące uwarunkowania:

- ustrojowo-polityczne,
- ekonomiczne (materialne),
- demograficzne,
- wynikające z realizowanego modelu polityki społecznej¹⁷.

Schemat 1. Uwarunkowania polityki społecznej wg C. Żołędowskiego



Źródło: C. ŻOŁĘDOWSKI: *Uwarunkowania polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 2007, s. 60.

Czynniki ustrojowo-polityczne mają największe znaczenie dla polityki społecznej, ponieważ jej pozycja normatywna w Polsce jest wysoka. Zapisy konstytucyjne odnoszące się do sprawiedliwości społecznej, zasady solidaryzmu, dobra wspólnego, decentralizacji stanowią podstawowe wartości polityki społecznej. Mają one odzwierciedlenie w katalogu praw socjalnych, np. prawo do ochrony warunków pracy, prawo do nauki, prawo do zabezpieczenia społecznego czy też prawo do ochrony zdrowia.

¹⁷ C. ŻOŁĘDOWSKI: *Uwarunkowania polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 2007, s. 59–60.

Determinanty ekonomiczne, w szczególności zaś poziom rozwoju gospodarczego, struktura wzrostu gospodarczego czy też sytuacja na rynku pracy, generują środki finansowe niezbędne w procesie realizacji celów polityki społecznej. Jednym z ważniejszych pośród nich jest ograniczenie poziomu bezrobocia, które stanowi zagrożenie dla poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Długotrwały brak zatrudnienia powoduje kolejne negatywne zjawiska: ubóstwo, bezdomność, uzależnienia, nawet samobójstwa. Jednym z nowych sposobów rozwiązywania tego problemu społecznego jest wprowadzanie tzw. elastycznych form zatrudnienia, których istota opiera się na znalezieniu równowagi pomiędzy rynkiem a bezpieczeństwem socjalnym obywateli.

W grupie uwarunkowań demograficznych najważniejszym wyzwaniem związanym bezpośrednio z bezpieczeństwem społecznym jest zapewnienie biologicznego przetrwania narodu, które wymaga reprodukcji populacji na względnie trwałym, systematycznym poziomie. Tymczasem obserwuje się proces starzenia się społeczeństwa polegający na spadku liczby urodzeń oraz wydłużeniu przeciętnego dalszego trwania życia. Prognozy demograficzne dla Polski przewidują szybki wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze populacji, nawet o 1,2 mln w okresie 2005–2020. Zmianom tym towarzyszyć będzie spadek liczby osób w wieku produkcyjnym o 1,5 mln, co w konsekwencji spowoduje wzrost obciążenia demograficznego populacji zatrudnionych¹⁸.

Negatywne procesy demograficzne zachodzące we współczesnych społeczeństwach, analizowane w kontekście bezpieczeństwa społecznego, wymagają podjęcia kompleksowych działań obejmujących m.in. tworzenie dla rodzin gwarancji natury socjalno-bytowej, których celem jest podtrzymanie naturalnych więzi społecznych.

Uwarunkowania związane z realizowanym w Polsce modelem polityki społecznej, który na skutek niespójnych i często doraźnych działań definiowany jest jako „paternalistyczno-rynkowa hybryda” odległa od rozwiązań przyjętych w państwach rozwiniętych¹⁹. Nie odpowiada on bowiem nie tylko wymogom gospodarki wolnorynkowej, ale również nie zaspokaja na właściwym poziomie potrzeb obywateli, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa socjalnego zachwianego po 1989 r.

Ostatnią grupę uwarunkowań stanowią specyficzne wyzwania wynikające z uczestnictwa Polski w światowym systemie gospodarczym, a także w organizacjach o charakterze międzynarodowym, które ustalając standardy, m.in. w sferze bezpieczeństwa, wywierają wpływ na rozwiązania krajowe.

¹⁸ B. BALCERZAK-PARADOWSKA: *Ludność i przemiany demograficzne*. W: *Raport społeczny. Polska 2005*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 2005, s. 66.

¹⁹ Por. M. KSIĘŻOPOLSKI: *Co dalej z polityką społeczną w Polsce. Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*. W: *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Red. M. RYMSZA. Warszawa 2004, s. 208–218.

Szczególną grupę pośród uwarunkowań bezpieczeństwa społecznego stanowią determinanty aksjologiczne, ponieważ aksjologia wpływa na wybór celów oraz dobór instrumentów działania instytucji utworzonych do jego zapewnienia. Aksjologiczny wymiar bezpieczeństwa społecznego odnoszony jest zatem do państwa jako podmiotu wyznaczającego katalog wartości podlegających ochronie. Katalog ten można odnieść do dwóch podstawowych pojęć: zapewnienia bytu (bezpieczeństwa socjalnego) oraz gwarancji rozwoju. Wskazane terminy nie wyczerpują jednak katalogu wartości, które warunkują bezpieczeństwo społeczne. Posiłkując się kategoriami polityki społecznej, można również przypisać bezpieczeństwu społecznemu wartości charakterystyczne dla tej dyscypliny naukowej. Aksjologię bezpieczeństwa społecznego można bowiem zdefiniować również za pomocą celów polityki społecznej. Jednakże z powodu różnych stanowisk metodologicznych oraz teoretycznych nie jest możliwym przedstawienie jednej definicji polityki społecznej, z czym wiąże się także brak jednolitego katalogu celów. Najczęściej podkreślane cele polityki społecznej zawarte są w tabeli 2.

Tabela 2. Wybrane katalogi celów polityki społecznej

Autor	Cele polityki społecznej
G. Esping-Andersen	<ul style="list-style-type: none"> – łagodzenie nierówności i ubóstwa, – zmniejszanie społecznego ryzyka, – optymalizacja dystrybucji pomyślności.
T.H. Marshall	<ul style="list-style-type: none"> – eliminowanie ubóstwa, – maksymalizacja dobrobytu, – osiągnięcie równości.
A. Rajkiewicz	<ul style="list-style-type: none"> – kształtowanie warunków pracy i bytu ludności (warunków życia), – optymalne zaspokojenie potrzeb ludzkich.
W. Szubert	<ul style="list-style-type: none"> – poprawa warunków bytu i pracy ludności, – usuwanie nierówności społecznych, – podnoszenie kultury życia.
A. Kurzynowski*	<ul style="list-style-type: none"> – kształtowanie warunków pracy i bytu ludności, – kształtowanie prorozwojowych struktur społecznych, – kształtowanie stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, – zaspokajanie potrzeb społecznych na dostępnym poziomie.

* *Polityka społeczna*. Red. A. KURZYNOWSKI. Warszawa 2003, s. 11.

Źródło: R. SZARFENBERG: *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa 2006, s. 163–169.

Poddając analizie przytoczone definicje polityki społecznej, należy uznać, iż bezpieczeństwo społeczne za cel stawia zabezpieczenie przed:

- ubóstwem oraz jego następstwami, np. wykluczeniem społecznym,
- niemożnością zaspokojenia istotnych potrzeb społecznych, w tym potrzeby rozwoju jednostki,

- utratą dochodów w sytuacji zajścia tzw. ryzyk socjalnych zawartych np. w Konwencji nr 102 MOP.

Działania organów państwa powinny zatem zmierzać do kształtowania takiego standardu bezpieczeństwa społecznego, który z jednej strony zapewni system wspierania rozwoju jednostki, z drugiej zaś zagwarantuje ochronę przed ubóstwem i jego skutkami. Jest to na tyle istotne, iż to krytyczne sytuacje w życiu jednostek i rodzin (np. utrata dochodu z powodu choroby, bezrobocie, inwalidztwa itd.) warunkują niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb i tym samym generują utratę poczucia bezpieczeństwa.

Istotną kwestię stanowi również ustalenie kryteriów warunkujących uznanie danego zjawiska za zagrożenie dla stanu bezpieczeństwa społecznego. Definiując bowiem pożądany poziom tegoż bezpieczeństwa, należy precyzyjnie określić zagrożenia oraz wyzwania, do których zaliczyć trzeba w pierwszej kolejności:

- kwestie demograficzne, zwłaszcza proces starzenia się społeczeństwa, który stanowić powinien impuls do zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, ale także w systemie pomocy społecznej. Wyzwaniem dla bezpieczeństwa społecznego staje się również ujemny przyrost naturalny, będący przesłanką do modyfikacji systemu ochrony rodziny,
- zmiany społeczne na poziomie makro związane np. ze zmianami w systemie produkcji (przejście od społeczeństw industrialnych do poindustrialnych) bądź z przemianami społeczeństw z dominującymi wartościami materialistycznymi i wspólnotowymi (praca i oszczędność, rodzina i naród) do takich, w których dominują wartości postmaterialistyczne i zindywidualizowane (jakość własnego życia i samorealizacja),
- problemy społeczne, których natura zakłóca pokój, a przez to również bezpieczeństwo społeczne, m.in.: bezrobocie długotrwałe i związana z nim bierność zawodowa, ubóstwo oraz wzrastające nierówności społeczno-ekonomiczne, wykluczenie społeczne grup, np. osób starszych, niepełnosprawnych, imigrantów²⁰.

Wyzwaniem stojącym przed polityką bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa społecznego, jest współczesny kryzys *welfare state* (państwa opiekuńczego). S. Golinowska przytoczyła najczęściej używane argumenty w krytyce państwa opiekuńczego:

- negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się w wysokich kosztach przekładających się na negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Szeroki zakres redystrybucji dochodów powoduje przegraną w konkurencji światowej. Pojawia się również deficyt budżetowy – przejaw nierównowagi gospodarczej, rosną koszty obsługi długu publicznego,
- negatywne skutki społeczne wynikające z rozbudowanej opieki socjalnej państwa, która osłabiając indywidualną przezorność oraz zmniejszając zdolności

²⁰ J. GIERSZEWski: *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2013, s. 132.

przystosowania do zmieniających się warunków życia, powoduje obniżenie oszczędności, a w konsekwencji również inwestycji. Rozbudowany system bezpieczeństwa socjalnego powoduje osłabienie tradycyjnych więzi społecznych, w tym rodzinnych. Ulegająca przemianom rola rodziny w połączeniu z osłabionym systemem motywacji do zawierania małżeństw oraz rodzenia dzieci prowadzi w konsekwencji do starzenia się społeczeństwa,

- niedostosowanie instytucji *welfare state* do nowych wyzwań społecznych, nowych kwestii socjalnych w epoce postindustrialnej takich jak: starzenie się populacji, zmiany w kształtowaniu się rodziny oraz pozycji kobiet na rynku pracy, zmiany w samej pracy – zmiana struktury zatrudnienia, pojawiające się ubóstwo oraz wykluczenie społeczne²¹.

Wszystkie wyszczególnione wyzwania mają stanowić przesłanki do reform instytucji, których celem jest ochrona wartości składających się na koncepcję bezpieczeństwa społecznego. Jednakże zakres tego bezpieczeństwa stanowi w znacznym stopniu wyraz dominującego w danym państwie układu wartości, często będącego wynikiem kompromisu między sprawiedliwością społeczną a efektywnością ekonomiczną.

Państwo ingerując bowiem w wolną grę sił rynkowych, może przyjąć, wg Normana Furnissa i Dorothy Tilton, trzy strategie w zakresie bezpieczeństwa społecznego²²:

1. Stymulować rozwój systemu ubezpieczeń społecznych, stanowiących naturalną barierę przed żądaniami redystrybucji dochodów np. w sytuacji bezrobocia, choroby. Polityka publiczna w zakresie bezpieczeństwa społecznego w tzw. państwie pozytywnym chroni zatem właścicieli kapitału przed negatywnymi konsekwencjami swobodnej gry sił rynkowych, zapewniając tym samym pokój społeczny. Rozwijanie systemu bezpieczeństwa społecznego opartego wyłącznie na instytucjach państwa uznane jest za niewłaściwe, powoduje bowiem skutki negatywne w postaci osłabienia motywacji do pracy i przeniesienia odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo socjalne na instytucje państwa. Konsekwencją liberalnego podejścia do bezpieczeństwa socjalnego jest zasada, iż to sami obywatele powinni o nie zadbać w ramach indywidualnej przeczności, która może wyrażać się np. w zakupie polis ubezpieczeniowych czy lokat bankowych na starość. Natomiast transfer świadczeń i usług socjalnych zapewniony jest na poziomie minimalnym. Wyższy ich poziom zapewnić można jedynie dzięki wolnemu rynkowi.
2. Zagwarantować wszystkim obywatelom minimalny dochód jako podstawę państwa bezpieczeństwa socjalnego, które może urzeczywistniać ideę społeczeństwa równych szans. Powstanie państwa bezpieczeństwa socjalnego sta-

²¹ S. GOLINOWSKA: *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*. „Polityka Społeczna” 2005, nr 11–12, s. 1–4.

²² Por. M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki społecznej*. Warszawa 1999, s. 10.

nowiło odpowiedź na brak równowagi między wolnością ekonomiczną a równością polityczną w systemie kapitalistycznym – wówczas podsystem socjalny przejął funkcję stabilizatora. Skuteczność państwa bezpieczeństwa socjalnego polega bowiem na tym, iż istnieje w nim możliwość życia z konfliktem socjalnym²³. Konflikt ten niejako łagodzony jest za pomocą zasady kompensacji – wyrównywania strat, które ponoszą jednostki wskutek szczególnej organizacji życia. Kompensacja uruchamia własną dynamikę, która przekształca państwo opiekuńcze w państwo bezpieczeństwa socjalnego²⁴. Niklas Luhmann wyróżnia ponadto trzy obszary zagadnień, które rozróżniają wskazane formy państwa:

- problemy w zakresie ochrony środowiska naturalnego, których źródeł należy upatrywać w procesach intensywnej industrializacji, a które wymagają zastosowania instrumentów politycznych, aby je rozwiązać,
- wzrastające koszty państwa bezpieczeństwa socjalnego,
- ulegające gruntownym zmianom nowoczesne społeczeństwo, zwłaszcza w sferze motywacji i postaw osób korzystających z bezpieczeństwa socjalnego²⁵.

Uwzględniając powyższe warunki, państwo bezpieczeństwa socjalnego kształtuje strukturę społeczną, także opierając się na kategorii stworzonej przez T.H. Marshalla – obywatelstwa socjalnego, która „wrażała zasadnicze zmiany w egalitarnych zasadach wbudowanych w status obywatela”²⁶. Socjalny składnik obywatelstwa stanowił zatem pewien gwarant bezpieczeństwa, ochronę przed negatywnymi konsekwencjami wolnego rynku. Zapewniona w ten sposób ochrona w sferze socjalnej, zdrowia czy edukacji dopełniała wolność jednostek. Państwo bezpieczeństwa socjalnego urzeczywistnia więc inkluzję polityczną obejmującą nie tylko zapewnienie oraz podnoszenie minimalnych warunków socjalnych (np. pracy, wynagrodzenia, świadczeń zdrowotnych, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych), ale również dostrzeżenie szczególnych życiowych problemów traktowanych jako zadania publiczne. Nadawanie wobec tego kolejnym potrzebom obywateli rangi tematów politycznych powoduje przeobrażenia samej polityki społecznej, co może być również przyczyną przemian w systemie bezpieczeństwa społecznego.

3. zapewnić godne warunki do rozwoju poprzez wyrównanie warunków życia, realizując tym samym ideę państwa dobrobytu społecznego. Proces zaspo-

²³ R. DAHRENDORF: *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*. Warszawa 1993, s. 75.

²⁴ N. LUHMANN: *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. Warszawa 1994, s. 20–21.

²⁵ Ibidem, s. 21–22.

²⁶ T.H. MARSHALL: *Class, Citizenship and Social Development*. W: *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*. Red. K.W. FRIESKE, P. POŁAWSKI. Warszawa 1997, s. 38.

kajania istotnych potrzeb wyrażających standard życia odbywa się poprzez planowe działania instytucji państwa. Polityka społeczna pełni rolę redystrybucyjną, gwarantując odpowiedni poziom dobrobytu i bezpieczeństwa społecznego. Naczelną kategorią stała się sprawiedliwość społeczna, zapewniająca „korektę mechanizmów zróżnicowania społecznego, w sytuacji kiedy przyjmują one postać obiektywnie nieuzasadnioną”²⁷. Podstawą przyjęcia takiego rozwiązania jest solidaryzm społeczny, którego mechanizm ogranicza zasięg wykluczenia społecznego oraz jego reprodukcję w kolejnych pokoleniach. Redystrybucja ma zatem charakter pionowy – wyrównuje poziom zaspokojenia istotnych potrzeb wszystkich obywateli bądź mieszkańców danego kraju. Sprzyja to również podnoszeniu poziomu spójności społecznej oraz poczucia bezpieczeństwa społecznego.

Poddane powyżej analizie wybrane aksjologiczne uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego pozwalają przedstawić pogląd o złożoności teoretycznej tejże kategorii, a także jej silnych powiązaniach z systemami wartości. Zmieniająca się struktura społeczno-ekonomiczna prowokuje niejako do dyskusji oraz refleksji nad systemem wartości, ponieważ opierając się na tym katalogu, funkcjonują instytucje państwa. Jedną z podstawowych przesłanek warunkujących działanie tychże instytucji jest gwarancja godnego życia oraz zapewnienie możliwości rozwoju. Opierając działania państwa na tymże imperatywie, można wyprowadzić pożądany kształt polityki bezpieczeństwa społecznego, uwzględniając również pogląd Thomasa Hobbesa, iż jednostki zrzekając się pewnych uprawnień, przenoszą je na państwo, tak aby zapewnić „bezpieczeństwo własnej osoby, życia i zabezpieczenia środków do zachowania życia tak, iżby nie stało się ono uciążliwe”²⁸.

Państwo przejmując odpowiedzialność za bezpieczeństwo społeczne, czyni to głównie z powodu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku w państwie, zwłaszcza porządku prawnego, tak aby jednostki żyjące w nim poddane były aksjologicznie sprawiedliwym decyzjom instytucji państwa. Ingerencja w sferę bezpieczeństwa społecznego wynika bowiem z faktu, iż niesprawiedliwa oraz nieefektywna redystrybucja dóbr może doprowadzić do powstania nierówności społecznych, które niweczą stan spójności społecznej i zagrażają bezpieczeństwu. Aksjologiczny wymiar bezpieczeństwa społecznego umożliwia zatem identyfikowanie kryteriów wartościowania poszczególnych elementów w systemie bezpieczeństwa społecznego państwa.

Istota oraz znaczenie poszczególnych uwarunkowań bezpieczeństwa społecznego oraz ich grup ulega zmianie w czasie, a także w kolejnych fazach rozwoju. W warunkach globalizacji i pogłębiającej się integracji europejskiej wzrosło

²⁷ A. SUWAŁSKI: *Niektóre ekonomiczno-społeczne aspekty sporu o sprawiedliwość społeczną*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, R. LXIV, z. 1, s. 249.

²⁸ T. HOBBS: *Lewiatan, czyli Materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Warszawa 1954, s. 116.

znaczenie uwarunkowań o charakterze międzynarodowym. Przynależność do organizacji międzynarodowych (np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) wymusza ponadto dyscyplinę finansów publicznych, aby móc korzystać z przywilejów uczestnictwa.

Kluczowym zagadnieniem w kształtowaniu modelu bezpieczeństwa społecznego jest właściwa identyfikacja jego uwarunkowań (zwłaszcza w wymiarze aksjologicznym) oraz koncentracja środków oraz instrumentów na odpowiednio wybranych determinantach, w tym zwłaszcza na determinantach dających się kształtować.

Problem kreowania bezpieczeństwa społecznego, jako jednej z dziedzin bezpieczeństwa narodowego, nabiera we współczesnym państwie szczególnego znaczenia. Zapewnienie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa społecznego stanowi cel państwa, które będąc gwarantem porządku i bezpieczeństwa, powinno zapewnić niezbędne warunki do realizacji zadań z zakresu dziedziny bezpieczeństwa społecznego. Równie istotną kwestią w budowaniu polskiego bezpieczeństwa społecznego jest właściwe rozpoznanie jego uwarunkowań oraz wybór adekwatnych instrumentów realizacyjnych.

Złożoność problematyki bezpieczeństwa społecznego powoduje, iż nie wszystkie aspekty problematyki zostały w sposób wyczerpujący przedstawione. Cele przeprowadzonej analizy skupiły się bowiem na odpowiedzi na postawione we wstępie artykułu pytania, czym jest bezpieczeństwo społeczne, jaka jest jego natura oraz jaką rolę odgrywa w systemowym podejściu do tworzenia bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI w.

Paweł Grzywna

The essence and axiological determinants of social safety

Summary

Abstract: This article is aimed at presenting and analysing the concept of social safety along with the evolution of this category. There will be also outlined the main risk factors for social safety and the welfare state. Additionally, determinants of social safety (especially axiological determinants), their character and the consequences of their influence on the national security policy will be the other subjects of the deliberations.

Keywords: social safety, determinants of social safety, social security

Paweł Grzywna

Das Wesen und manche axiologische Determinanten der gesellschaftlichen Sicherheit

Zusammenfassung

Der Beitrag bezweckt, den Begriff – gesellschaftliche Sicherheit und dessen Weiterentwicklung zu schildern und zu analysieren. Der Verfasser bespricht wichtigste Quellen der Bedrohung für gesellschaftliche und soziale Sicherheit des Staates. Er berücksichtigt die Determinanten der gesellschaftlichen Sicherheit (vor allem die axiologischen Determinanten), ihre Natur und Folgen für staatliche Sicherheitspolitik.

Schlüsselwörter: gesellschaftliche Sicherheit, Determinanten der gesellschaftlichen Sicherheit, soziale Sicherheit